

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE

KANTELU

ASIA

Kantelu valtakunnallisista lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteista v. 2.2 2018

KANTELUN TEKIJÄ

Kehitysvammaisten Tukiliitto ry,

Pinninkatu 51, 33100 Tampere

KANTELU

Sosiaali- ja terveysministeriö (jäljempänä STM) on julkaissut 1.10.2018 valtakunnalliset lääkinnällisen kuntoutuksen luovutusperusteet -oppaan (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 35/2018): <https://stm.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-003989-9>. Pidämme opasta monelta kannalta apuvälineiden luovuttamiseen soveltuvan lainsäädäntömme vastaisena.

Kehitysvammaisten Tukiliitto toteaa ensinnäkin, että oppaan kohdassa 1 (Johdanto) kerrottu peruslähtökohta on STM:n apuvälineasetuksen 1 §:n sanamuotoja kapeampi, painottaen vain päivittäisistä toimista selviytymistä. Johdantotekstistä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden tarkoituksesta puuttuu niiden kuntouttava merkitys (toimintakyvyn ylläpitäminen ja tukeminen sekä toimintakyvyn heikentymisen ehkäiseminen). Johdannossa ei edes viitata STM:n apuvälineasetukseen, joka sisältää apuvälineiden luovuttamista koskevat tarkemmat säännökset, saati avata yhtään tarkemmin asetuksen mukaista apuvälineprosessia, jossa asetuksen mukaan asiakkaan hakiessa apuvälinettä tehdään aina yksilöllinen tarvearvio käyttäjälähtöisesti, oikea-aikaisesti ja yksilöllisesti, ottaen huomioon asiakkaan toimintakyky, elämäntilanne ja elinympäristön apuvälineen toimivuudelle asettamat vaatimukset. Oppaassa ei myöskään lainkaan käsitellä Suomessa laintasoisen voimassa olevaa YK:n vammaissopimusta, jonka peruseriaatteiden (yhdenvertaisuus, osallisuus, itsemääräämisoikeus sekä esteettömyys ja saavutettavuus) vastaisena sekä myös kuntoutusartiklan vastaisena, oppaan kapeaa lähtökohtaa apuvälineistä lähinnä vain päivittäisistä toimista selviytymisen välineinä voidaan pitää.

Valtakunnalliset lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteet -oppaassa (Versio 2.2, elokuu 2018) monien yksittäisten apuvälineiden kohdalle on kirjoitettu "ei luovuteta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä". Nähdäksemme tämä ohjaa vahvasti käytännön soveltajia jättämään tekemättä apuvälineasetuksen edellyttämän yksilöllisen tarveharkinnan apuvälinepalveluissa ja johtaa helposti lainvastaisiin tulkintoihin apuvälineiden luovutusperusteista.

Vaikka oppaan johdanto-osassa todetaan, ettei luovutusperusteilla suljeta pois minkään CE-merkityn apuvälineen luovuttamista, niin tosiasiallisesti kategorinen luovutuskielto johtaa kielteiseen apuvälineratkaisuun. Tätä näennäisperustelulta vaikuttavaa kohtaa voisi nähdäksemme pitää

yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaisesti kiellettynä välillisenä syrjintänä vammaisuuden perusteella. Oppaan julkaiseminen on saamiemme tietojen perusteella johtanut jo useissa sairaanhoitopiireissä siihen, että aiemmasta poiketen ne eivät nykyään koskaan myönnä tiettyjä apuvälineitä, joista oppaassa on todettu ”ei myönnetä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä”, eivätkä näiden apuvälineiden osalta siis myöskään tee lainsäädännön aina tehtäväksi edellyttämää yksilöllistä apuvälineen tarpeen arviointia. Tukiliitolle on esimerkiksi muutama sairaanhoitopiiri halunnut luovuttaa heillä aiemmin apuvälinekäytössä olleita kolmipyöräisiä polkupyöriä siitä syystä, että he eivät valtakunnallisten luovutusperusteiden mukaan enää luovuta niitä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä.

Valtakunnallinen apuvälineohjeistus on yllä kerrotuin perustein ristiriidassa terveydenhuoltolain 29 §:n (1326/2010) ja STM:n asetuksen lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteista kanssa (1363/2011, 1 ja 2 §:t). Ohjeet ovat ristiriidassa myös YK:n vammaissopimuksen ja erityisesti sen kuntoutusartiklan (artikla 26) kanssa. Yleissopimus painottaa sopijapuolten vastuuta nimenomaan apuvälineiden saatavuuden, eikä niiden rajoittamisen suhteen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu ohjeiden, jotka etukäteen kategorisesti sulkevat pois tietyt apuvälineet, vamma- tai ikäryhmät, olevan lainvastaisia (esim. EOAK/5392/2017, 17.12.2018, EOA 2250/4/13, 30.6.204, ja EOA 1803/4/00, 5.6.2003).

Kantelun kohteena olevassa ohjeistuksessa määrätyt apuvälineiden luovutusrajoitukset merkitsevät käytännössä sitä, etteivät ihmiset saa tarvitsemiaan yksilöllisiä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä. Asiakasta ei välttämättä kuulla riittävällä tavalla apuvälineprosessissa eikä hänellä ole oikeutta saada muutoksenhakukelpoista päätöstä, mitä voidaan pitää oikeussuojan puutteena terveydenhuoltolainsäädännössä. Esimerkiksi kehitysvammaisen lapsen kasvun ja kehityksen tukeminen, osallisuus ja pääseminen mukaan iänmukaiseen toimintaan vaikeutuu, tai aikuisen kehitysvammaisen ihmisen toimintakyky heikkenee, kun hän ei saa tarpeidensa mukaista apuvälinettä. Olemme saaneet neuvontapalveluissamme ja muun toimintamme yhteydessä tämänkaltaista tietoa. Siksi on oikeudellisesti vaikuttavaa, ettei lakia alemman tasoilla ohjeistuksilla rajata apuvälineitä etukäteen pois terveydenhuollon palvelujärjestelmästä, vaan harkinta perustuu yksilölliseen tarpeeseen huomioiden myös elinympäristön ja elämäntilanteen.

Tukiliitto huomauttaa, että apuvälineohjeistus on kirjoitettu tavalla, joka sulkee etukäteen pois apuvälinepalvelujen piiristä tietyt asiakasryhmät, tietynikäiset ihmiset ja jopa tietyt apuvälineet. Haluamme erityisesti nostaa esiin polkupyörien luovuttamisen edellytykset, joissa on useita isoja ongelmia erityisesti kehitysvammaisten ja vastaavia haasteita omaavien (esim. autismin kirjolla olevien) henkilöiden oikeuksien näkökulmasta.

Ohjeistuksen mukaisissa polkupyörien luovuttamisessa edellytyksissä rajataan pois paljon kehitysvammaisia lapsia, jotka eivät pysty pyörimään itsenäisesti esimerkiksi hahmotushäiriöiden, vaarantunnettomuuden, ymmärtämisen vaikeuksien tai autismin vuoksi. Ohjeistuksessa on käytetty lisäksi ikärajausta ja näin suljettu myös aikuiset kehitysvammaiset ihmiset apuvälineenä myönnettävien polkupyörien saamisen ulkopuolelle, vaikka yksilöllistä arviointia ja tarveharkintaa käyttäen esimerkiksi yhdessä avustajan kanssa käytettävällä tandempyörällä voitaisiin monissa tilanteissa apuvälineasetuksen edellyttämällä tavalla tukea, ylläpitää ja kehittää kehitysvammaisen henkilön toimintakykyä. Ohjeistuksessa on lisäksi siltä vaikuttava rajoitus, että tandempyöriä ja nelipyöräisiä polkupyöriä ei myönnetä, ja ne on leimattu kategorisesti käytettäviksi vain harrastekäytössä.

Nämä edellä mainitut kirjaukset johtavat kehitysvammaisten ja vastaavia haasteita omaavien muiden vammaisten henkilöiden syrjintään yhdenvertaisuuslain 8 §:n ja YK:n vammaissopimuksen 5 artiklan vastaisesti.

Erilaisten ratkaisujen, kuten apupyörien, peräpyörien, kolmipyörien sekä tandempyörien avulla nimenomaan lisätään ohjeistuksessa kaivattuja turvallisuustekijöitä. Esimerkiksi tandempyörän avulla vammaisen henkilö ja toinen henkilö voivat yhdessä toimia niin, että saavutetaan vammaisen henkilön kuntoutukselle asetettuja tavoitteita, joilla STM:n apuvälineasetuksen 1 §:n mukaisesti edistetään ja tuetaan toimintakykyä sekä ehkäistään toimintakyvyn heikentymistä. Kognitiiviset tekijät voivat kehitysvammaisella tai autistisella henkilöllä estää itsenäisen pyöräilyn, vaikka muuten fyysisesti polkeminen ja ajaminen sujuvat.

Pyydämme laillisuusvalvojaa kunnioittavasti selvittämään, vastaavatko edellä mainitun ohjeistuksen tarkemmat kirjaukset terveydenhuoltolainsäädäntöä ja muuta soveltuva lainsäädäntöä, mukaan lukien YK:n vammaissopimusta, vai aiheuttavatko ne oikeudellisia ongelmia asiakkaille käytännössä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden myöntämisessä ja saamisessa?

Yksittäisiä ohjeistuksessa mainittuja apuvälineitä koskevat perustelut:

12 18 POLKUPYÖRÄT

Ohjeistuksen mukaan erityisominaisuuksilla varustettuja polkupyöriä voidaan luovuttaa ensisijaisesti lapsille ja polkupyörän luovuttamisen tavoitteena tulee olla, että lapsi pystyy harjoittelun ja harjaantumisen myötä käyttämään polkupyörää itsenäisesti. Tällä käytännössä rajataan pois paljon kehitysvammaisia ja vastaavaa tukea tarvitsevia lapsia, jotka eivät pysty pyöräilemään itsenäisesti esimerkiksi hahmotushäiriöiden, vaaran tunnottomuuden, ymmärtämisen vaikeuksien tai autismin vuoksi, vaikka pyörän myöntämiselle olisi apuvälineasetuksen mukaiset perusteet ja näin voitaisiin tukea lapsen kehitystä ja toimintakykyä. Ohjeistuksessa mainittu lasten ensisijaisuus sisältää myös ikärajan ja käytännössä se johtaa siihen, ettei aikuisille normaalisti myönnetä polkupyörää lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä.

Ohjeistuksessa todetaan, että aikuisille erityisominaisuuksilla varustettuja polkupyöriä luovutetaan, kun se on arjen kannalta välttämätön, säännöllisessä käytössä oleva liikkumisen apuväline (esim. pyörä mahdollistaa omatoimisen liikkumisen työpaikalle tai muuhun henkilön toimintaympäristöön). Tämän kohdan peruslähtökohta on STM:n apuvälineasetuksen 1 §:n sanamuotoja kapeampi, painottaen vain arjen toimista selviytymistä. Apuvälineen myöntämisen perusteena voi kuitenkin olla apuvälineasetuksen mukaisesti toimintakyvyn ylläpitäminen ja tukeminen sekä toimintakyvyn heikentymisen ehkäiseminen.

12 18 06 Yhdelle hengelle tarkoitetut kolmi- ja nelipyöräiset pyörät

12 18 06 01 Kolmipyörät jaloin poljettavat, kaksi pyörää takana

12 18 06 02 Kolmipyörät jaloin poljettavat, kaksi pyörää edessä

Ohjeistuksen mukaan erityisominaisuuksilla varustettu kolmi- tai nelipyöräinen polkupyörä voidaan luovuttaa lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä asiakkaalle, jonka toimintakyky on alentunut siten, että liikkuminen tavallisella polkupyörällä ei onnistu. Ohjeistuksessa todetaan, että luovuttamisen edellytyksinä voidaan pitää muun muassa seuraavia perusteita:

- polkupyörä on päivittäisten toimintojen kannalta välttämätön liikkumisen apuväline
- polkupyörä lisää itsenäistä suoriutumista, esim. mahdollistaa asioinnin
- polkupyörän käyttö tukee henkilön kokonaiskuntoutusta ja sitä on arvioitu terveydenhuollon apuvälinealan asiantuntijan toimesta sekä siihen on otettu kantaa kuntoutussuunnitelmassa

- lapsella pyörän käyttö tukee lapsen kehitystä ja osallistumismahdollisuuksia
- itsenäisesti pyörällä liikuttaessa tulee varmistua, että käyttäjällä ei ole turvallisuuteen vaikuttavia hahmotus-, näkö- tai muistiongelmiä.

Nämä edellytykset ovat sinänsä perusteltuja, mutta ne tulisi olla erotettuina tai-sanalla, ettei tule mielikuvaa, että edellytetään niiden kaikkien tai useamman kuin yhden täyttymistä, jotta apuväline voidaan luovuttaa.

Ohjeistuksen mukaan lisäksi, mikäli polkupyörää käytetään vain ulkoiluun, se katsotaan harrastusvälineeksi. Ohjeistuksessa todetaan, että harrastekäyttöön tarvittavan kolme-, neli- tai tandempyörän kustannuksiin voidaan hakea korvausta vammaispalvelulain perusteella sosiaalitoimesta. Tämän voi helposti tulkita (kuten jotkut sairaanhoitopiirit ovat ymmärtääksemme jo tehneet) rajaavan kolme-, neli- ja tandempyörät kategorisesti harrastekäyttöön, sulkien ne näin lainvastaisesti pois lääkinnällisenä kuntoutuksena luovutettavien apuvälineiden piiristä, vaikka ne yksilöllisen tarvearvioinnin pohjalta voivat täyttää apuvälineasetuksen mukaiset myöntämisedellytykset.

12 18 15 Tandempyörät sekä kolmi- ja nelipyöräiset polkupyörät kahdelle tai useammalle henkilölle

12 18 15 01 Tandempyörät

12 18 15 02 Polkupyörät, nelipyöräiset

Ohjeistuksen mukaan kaksin ajettavia tandempyöriä ja nelipyöräisiä polkupyöriä ei luovuteta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä, ja vammaispalvelulain perusteella harrastusvälineiden, esimerkiksi tandempyörän, hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia voidaan korvata silloin, kun niihin sisältyy sellaisia erityiskustannuksia, jotka johtuvat sairaudesta tai vammasta. Tässä rajataan lainvastaisesti kategorisesti kaksin ajettavat tandempyörät ja nelipyöräiset polkupyörät välineiksi, joita ei luovuteta terveydenhuollosta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. Ne myös leimataan tässä aina harrastusvälineiksi. Tällaiset pyörät voivat kuitenkin olla esimerkiksi kehitysvammaiselle, autismin kirjon henkilölle tai näkövammaiselle henkilölle lääkinnällisen kuntoutuksen kriteerit täyttäviä apuvälineasetuksen mukaisia apuvälineitä.

Tampereella 28.3.2019

Kehitysvammaisten Tukiliitto ry

Tanja Salisma

Lakimies

Tanja Tauria

Verkostokoordinaattori

Lisätietoja: Tanja Tauria, puh. 050 3764 980, tanja.tauria@tukiliitto.fi